

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/126838>

Please be advised that this information was generated on 2017-03-10 and may be subject to change.

Henry Stimson en het Neurenberg Tribunaal*

Alex Jettinghoff



Van rechts naar links: Henry Stimson, Henry Morgenthau en Cordell Hull

1 Inleiding

Het televisieprogramma *EenVandaag* kwam op 14 november 2012 met het nieuws, dat prins Bernhard in september 1944 – als bevelhebber der Nederlandse strijdkrachten – tweehonderd krijgsgevangen SS'ers ter executie aan de Prinses Irene Brigade wilde overdragen. De opdracht werd evenwel niet uitgevoerd. De verontwaardigde reactie van voormalig NIOD-onderzoeker Gerard Aalders op dit nieuws was: 'We mogen met z'n allen van geluk spreken dat het niet gedaan is. Gewoon zonder proces 200 mensen neerschieten, dat kan natuurlijk niet, zelfs niet in tijden van oorlog.'¹

De voorkeur van prins Bernard voor standrechtelijke executie was evenwel niet uitzonderlijk in die tijd. In geallieerde kring werd dit beschouwd als een reële optie om af te rekenen met de nazi's, zij het dan vooral met de nazileiders. In zowel Russische als Engelse en Amerikaanse regeringskringen werd rond 1943 standrechtelijke executie van nazileiders geopperd.

Toch besloten de geallieerden uiteindelijk voor de berechting van de nazitop door middel van een internationaal tribunaal, het Internationaal Militair Tribunaal (IMT) te Neurenberg ofwel het Neurenberg Tribunaal, dat zich afspeelde van november 1945 tot oktober 1946. In het Handvest van het IMT werden enkele nieuwe internationale strafbare feiten geformuleerd die nadien een grote rol zouden gaan spelen in het internationaal strafrecht. Aan de reeds bestaande 'oorlogsmisdrijven' werden in artikel 6 van het Handvest van het IMT enkele nieuwe delicten toegevoegd: 'misdrijven tegen de vrede' en 'misdrijven tegen de mense-

* Met dank aan prof. mr. P.H.P.H.M.C. van Kempen, hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Radboud Universiteit, voor zijn commentaar bij een eerdere versie van deze bijdrage.

1 www.eenvandaag.nl/binnenland/41895 (geraadpleegd op 15 november 2012).

lijkheid'. Voor het eerst hadden hoge staatsfunctionarissen zich daadwerkelijk voor deze onder hun leiding begane oorlogsmisdaden te verantwoorden tegenover een internationaal tribunaal. Het Neurenberg Tribunaal wordt veelal gezien als het begin van een ontwikkeling, die onder meer is uitgemond in het huidige Internationaal Strafhof.²

Een intrigerend element in de geschiedenis van de totstandkoming van het Neurenberg Tribunaal is de omslag in het Amerikaanse beleid ten aanzien van de behandeling van de nazileiders, van standrechtelijke executie naar een internationaal tribunaal. De tegenwoordig in de geschiedschrijving over de Tweede Wereldoorlog op de achtergrond geraakte Amerikaanse minister van Oorlog, Henry Stimson (1867-1950), heeft naar verluidt daarbij een cruciale rol gespeeld. Hij zou min of meer eigenhandig de verdere ontwikkeling van executieplannen hebben gedwarsboomd en daarvoor in de plaats zijn voorkeur voor een internationaal tribunaal hebben weten door te drukken.³

De eerste vraag hierbij is in hoeverre zo'n belangrijke rechtsontwikkeling inderdaad te herleiden is tot de interventies van één actor (par. 2). Een tweede kwestie betreft de vraag hoe Stimson daartoe in staat is geweest: wat heeft hem en zijn tegenstrevers bewogen en met welke gunstige en/of belemmerende omstandigheden hadden zij te rekenen (par. 3)? Ten slotte wordt nagegaan wat er van zijn ideeën terecht is gekomen (par. 4).

2 De Amerikaanse besluitvorming over de bestraffing van de nazileiders

Standrechtelijke executie als optie

In 1943 waren de plannen voor het afrekenen met de nazitop nog betrekkelijk vaag. De 'Moscow Declaration' van de grote drie uit 1943 bevatte de mededeling dat de oorlogsmisdadigers van de Asmogendheden, wier misdrijven niet aan een specifieke nationale locatie gebonden waren, gestraft zouden worden volgens de gezamenlijke beslissing van de regeringen van de geallieerden. Standrechtelijke executie van soms aanzienlijke aantallen nazi's werd door diverse geallieerde regeringsleiders geopperd.

Uit het Russische kamp klonken de meest bloeddorstige geluiden. Tijdens een diner ter gelegenheid van de Conferentie van Teheran (november 1943), stelde maarschalk Stalin voor – vermoedelijk om zicht te krijgen op de verhouding tussen premier Churchill en president Roosevelt – om na het einde van de oorlog 50.000 tot 100.000 Duitse officieren zonder meer te liquideren.⁴ Churchill antwoordde verontwaardigd dat oorlogsmisdadigers uiteraard bestraft moesten worden, maar dat hij de executie van grote aantallen officieren, die voor hun vaderland hadden gevochten, nooit zou accepteren. Dat de opmerking van Stalin niet helemaal serieus was bleek later, toen de Russen de stelling betrokken dat er geen executies zouden zijn zonder voorafgaande berechting. Dat betekende overigens

2 Cassese 2003, p. 40.

3 Taylor 1992, p. 4.

4 Bass 2000, p. 195; Rees 2009, p. 229-231. Roosevelt kwam zijn strijdmakker niet te hulp, maar volstond met de smakeloze grap dat hij niet verder wilde gaan dan 49.000 executies.

Alex Jettinghoff

niet dat Stalin een aanhanger was van een eerlijke rechtsgang: zijn idee van een proces werd volledig bepaald door de schijnprocessen die zijn zuiveringen in de jaren 1936-1938 begeleidden.⁵ Volgens de Sovjetopvatting was een tenlastelegging een onomstotelijk feit, waarna het gerecht slechts de passende straf had te bepalen; voor vrijspraak was in deze optiek geen plaats.⁶ Een dergelijk showproces zou de eerste voorkeur van de Sovjets blijven.

Vergeleken met de ogenschijnlijke wraakzucht van de Sovjets was de positie van de Engelsen en Amerikanen een stuk milder. Churchill zelf was een voorstander van de executie zonder vorm van proces van ongeveer 100 nazileiders. Maar daarmee liep hij voor de muziek uit, want de rest van het oorlogskabinet wilde geen beslissing nemen uit vrees voor represailles tegen de grote aantallen militairen van de Britse luchtmacht die in Duitse krijgsgevangenschap verbleven. De Britse positie op dit punt bleef tot in 1945 onbeslist.⁷ Na de Duitse capitulatie bleek de regering in eerste instantie te kiezen voor standrechtelijke executie.

In het oorlogskabinet van Roosevelt ontstond onenigheid over het bezettingsbeleid ten aanzien van Duitsland. Ook daar was aanvankelijk aanzienlijke steun in het kabinet voor harde strafmaatregelen (*harsh peace*) tegen Duitsland, waaronder de standrechtelijke executie van een groot aantal nazileiders.

Het Morgenthau-plan

De discussie over de behandeling van het naoorlogse Duitsland kwam in de Verenigde Staten pas laat op gang, in de maanden na D-day. Het was de minister van Financiën Henry Morgenthau jr. die in september 1944 het initiatief nam. Hij was – tijdens een bliksembezoek aan Europa – door zijn assistent Harry Dexter White attent gemaakt op de plannen van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken voor Duitsland na de onvoorwaardelijke overgave.⁸ Deze plannen behelsden kort gezegd de snelle wederopbouw van het naoorlogse Duitsland. Ook op het hoofdkwartier van het Amerikaanse leger in Engeland ontdekte Morgenthau een instructie met dezelfde teneur.⁹ Hij reageerde zeer verontwaardigd op deze voorname, met name omdat hij bang was dat dit de basis zou leggen voor weer een volgende oorlog. Na thuiskomst stelde hij Roosevelt op de hoogte van de plannen die over het naoorlogse Duitsland werden ontworpen en liet een notitie opstellen, waarin maatregelen werden voorgesteld die in de toekomst Duitse agressie zouden moeten voorkomen (later het ‘Morgenthau-plan’ genoemd). Morgenthau stelde voor de Duitse industriegebieden onder internationaal bestuur te plaatsen en de zware industrie volledig te ontmantelen. Het resterende deel van Duitsland zou in kleinere eenheden moeten worden opgedeeld en weer een volledig agrarische economie moeten krijgen. Dit plan bevatte ook een voorstel voor de behandeling van de meest notoire Duitse oorlogsmisdadigers. Zij zouden na de oorlog, na arrestatie door de geallieerde strijdkrachten en na identificatie, zonder vorm

5 Voor een treffend ooggetuigenverslag van enkele van deze processen zij verwezen naar het fascinerende boek van Fitzroy Maclean, *Eastern Approaches*, London: Jonathan Cape 1949.

6 Bass 2000, p. 199.

7 Cesarani 2006, p. 35.

8 Blum 1970, p. 566 e.v.

9 Olick 2005, p. 72 e.v.

van proces dienen te worden geëxecuteerd. Op het ministerie van Financiën werd de lengte van de lijst besproken en men kwam uit op een getal van ongeveer 2500.¹⁰

Roosevelt was ontstemd over de teneur van de ambtelijke beleidsvoorstellen over Duitsland en besloot een kabinetscommissie te belasten met de ontwikkeling van een voorstel voor de aanpak van de 'Duitse kwestie'. De leden van commissie werden – naast Morgenthau en Stimson – de minister van Buitenlandse Zaken (Cordell Hull) en Roosevelt's factotum Harry Hopkins. Stimson kreeg lucht van de opvattingen van Morgenthau tijdens een informele ontmoeting van Stimson en Morgenthau en hun beider assistenten (John McCloy en Harry Dexter White). De commissie vergaderde voor het eerst op 5 september 1944 op basis van een notitie over de kwestie van Hull, die tot Stimsons verbazing sterk overeenkwam met het standpunt van Morgenthau. Het werd een onaangename bijeenkomst, waarin Stimson het moest opnemen tegen de overige leden van de commissie. Stimson bleek in dit gezelschap de enige die niets voelde voor een volledig agrarisch Duitsland en standrechtelijke executies. De volgende dag, 6 september, vergaderde de commissie samen met de president, nu mede op basis van memoranda van Morgenthau en Stimson.¹¹

Stimson had onoverkomelijke bezwaren tegen wat naar alle waarschijnlijkheid de praktische gevolgen van de voorstellen van Morgenthau zouden zijn, zoals de nadelige economische effecten van een volledig agrarisch Duitsland voor diverse andere landen van Europa en het gevaar dat op die manier in Duitsland een nieuwe voedingsbodem voor oorlog zou kunnen ontstaan.¹² Roosevelt, die niet alleen de nazileiders maar vooral ook het Duitse volk zelf verantwoordelijk hield voor het ontstaan van de oorlog, herhaalde zijn slogan dat Duitsland wat hem betrof de komende jaren kon leven op soep uit gaarkeukens, maar gaf tevens aan geen voorstander te zijn van een volledige de-industrialisatie van Duitsland.¹³ Morgenthau meende blijkbaar dat hij terrein aan het verliezen was, want hij vroeg na afloop van de vergadering direct een nieuwe vergadering met de president aan. Deze vergadering vond plaats op 9 september 1944 en ook voor deze vergadering hadden Morgenthau en Stimson hun commentaar op elkaars argumenten op schrift gesteld. Morgenthau stelde dat het sluiten van het Ruhr-Saargebied nu juist in het voordeel was van Engeland, dat dan de leverancier van Europa kon worden en zo economisch weer op de been kon komen. Stimson weerlegde deze verwachtingen en herhaalde zijn bezwaren tegen de gevolgen voor de rest van Europa en zijn angst voor een nieuwe oorlog. Ook stelde hij zich vrij uitvoerig teweer tegen de standrechtelijke executie van Duitse oorlogsmisdadigers die in de nota van Morgenthau werd bepleit. Hij pleitte voor een procedure die de grondbeginselen van de Amerikaanse *Bill of Rights* respecteerde, zoals een tenlastelegging, het recht op wederhoor en het recht om getuigen op te roepen. Voor de berech-

10 Bass 2000, p. 157.

11 Stimson & Bundy 1948, p. 327 e.v.; Levy 2010, p. 385 e.v.

12 Stimson rekende voor dat een aanzienlijk deel van de toenmalige bevolking van Duitsland in een dergelijke economie de hongerdood zou moeten sterven. Smith 1977, p. 25.

13 Stimson & Bundy 1948, p. 330; Levy 2010, p. 388.

Alex Jettinghoff

ting van de voornaamste nazi's vond hij een internationaal tribunaal de meest geëigende methode.¹⁴

De opponenten kwamen niet nader tot elkaar en er werd ook in deze vergadering geen beslissing genomen. Roosevelt reisde daarna op 11 september af naar Québec voor een bijeenkomst met Churchill over wapen- en materiaalleveranties aan Engeland (het *Lend-Lease* programma) en over de bezetting van Duitsland. Tot ontzetting van Stimson liet Roosevelt alleen Morgenthau naar Québec komen om bij de vergadering aan te schuiven en om zijn voorstel uit de doeken te doen. Nog erger was dat de beide staatslieden een paar dagen later (op 15 september 1944) een korte samenvatting van Morgenthau's voorstel over het ontmantelen van de Duitse industrie en het op agrarische leest schoeien van de Duitse economie hadden geparafeerd. Deze tekst ging niet in op de berechting van nazi's, maar Stimsons rechterhand McCloy had het gerucht vernomen dat de president zich in Québec had uitgesproken voor standrechtelijke executie.¹⁵ Het zag er op dat moment naar uit dat Morgenthau het pleit had gewonnen.

De wending naar een internationaal tribunaal

Maar kort daarop liep het Morgenthau-plan toch nog uit de rails door een interventie uit het kamp van de tegenstanders. Iemand deed een greep in de politieke trukendoos: hij lekte het plan van Morgenthau en de onenigheid daarover in het kabinet naar de pers.

Het lek betrof overigens alleen de voorgestelde economische maatregelen tegen Duitsland. Dat was blijkbaar een brug te ver voor de publieke opinie, want er barstte een storm van protest los in de media.¹⁶ Bovendien pikte Josef Goebbels het bericht op, die er vervolgens met zijn propagandamachine de Duitse weerbaarheid mee probeerde te verhogen.¹⁷ Al deze tegenwind kwam Roosevelt slecht uit in het kader van de campagne voor zijn herverkiezing als president in november 1944. Hij distantieerde zich dan ook ijlings van het Morgenthau-plan.

Dat ondervond ook Stimson, die intussen zijn laatste memorandum weer had aangescherpt en naar de president had gestuurd. Tijdens een bespreking tussen Stimson en Roosevelt over dit stuk op 3 oktober 1944 probeerde Roosevelt de Québec-verklaring af te doen als een blunder van Morgenthau. Stimson wees de president op de door hem geparafeerde en niet mis te verstane tekst van de Québec-verklaring. Stimsons biograaf Hodgson vatte de ontmoeting als volgt samen: 'It was, by any standard, frank speaking. But FDR was prepared to take it from Stimson.'¹⁸ Intussen had Stimson, direct na de top in Québec, McCloy een studiegroep van militaire juristen laten samenstellen, die de mogelijkheden voor

14 Stimson & Bundy 1948, p. 338.

15 Stimson & Bundy 1948, p. 339.

16 Zie voor de persreacties: Casey 2005, p. 78. Morgenthau werd in de pers veelal afgeschilderd als: 'an ill informed dilettante trespassing onto territory which he clearly did not understand.' 'Morgenthauism' werd een scheldwoord.

17 Smith 1977, p. 31.

18 Hodgson 1990, p. 265.

een proces zouden uitwerken. Deze groep rapporteerde op 24 oktober aan Stimson en McCloy.¹⁹

Tijdens deze bijeenkomst raakte Stimson onder de indruk van de aanpak die werd bepleit door kolonel Murray Bernays. Deze had op eigen initiatief een notitie opgesteld, *Trial of European War Criminals*. Bernays probeerde daarin twee zijns inziens belangrijke problemen op te lossen: het vinden van een juridische basis voor de Duitse misdaden die voor de oorlog waren gepleegd en het ontwikkelen van een methode om grote aantallen verdachten (leden van de SA, SS, Gestapo en andere Duitse terreurorganisaties) te berechten.²⁰ Het eerste probleem wilde hij oplossen met het begrip *criminal conspiracy* dat hij had leren kennen in de tijd dat hij als advocaat met de Amerikaanse financiële sector te maken had. Met dit begrip konden deze organisaties en hun leidinggevenden niet alleen vervolgd worden voor hun misdaden tijdens de oorlog, maar ook voor het samenspannen in verband met het plegen van deze misdaden sinds 1933. Het tweede probleem wilde Bernays oplossen door de Duitse overheid, de NSDAP en de 'veiligheidsorganisaties' (SS, Gestapo) als 'criminele organisaties' te vervolgen. Wanneer deze organisaties schuldig waren verklaard konden alle leden van de organisaties zonder nadere bewijsvoering gestraft worden naar rato van de verantwoordelijkheid die ze daarin droegen.²¹ Stimson omarmde dit voorstel, omdat hij in zijn eigen mededingingspraktijk ook met deze juridische constructies had gewerkt.

Nu het Morgenthau-scenario van tafel was, kon het voorstel van Bernays aan een tocht langs de beslissende ministeries beginnen. Het werd daarna aan Roosevelt voorgelegd, maar die stelde gewoontegetrouw een beslissing uit. Op 12 april 1945 overleed Roosevelt en hij werd opgevolgd door zijn vicepresident Truman, die zich ontpopte als een voorstander van een internationaal tribunaal. Op 2 mei 1945 benoemde de nieuwe president Robert H. Jackson tot Amerikaans vertegenwoordiger en *Chief of Counsel for war crimes* belast met de voorbereiding van de berechting van de belangrijkste oorlogsmisdadigers van de Europese Asmogendheden door middel van een internationaal tribunaal.²² Deze kandidaat was aanbevolen door de mensen rond Stimson. Met deze benoeming was de kwestie formeel uit Stimsons handen.

Uit het voorgaande blijkt dat Stimson inderdaad een belangrijke rol heeft vervuld in de Amerikaanse besluitvorming over de behandeling van de nazileiders. Op het hoogste niveau was Stimson de enige echte opponent van het voorstel om de nazileiders zonder vorm van proces te executeren. Ook het tegenvoorstel voor een internationaal tribunaal kwam uit zijn koker. Daarnaast leverden zijn naaste medewerkers een eerste blauwdruk voor de aanpak van het tribunaal. En ten slotte had hij invloed op de selectie van de man die over de definitieve taak en werkwijze van het tribunaal namens Amerika zou gaan onderhandelen.

19 Stimson & Bundy 1948, p. 340.

20 Taylor 1992, p. 35 e.v.

21 Taylor 1992, p. 35 e.v., Bass 2000, p. 170 e.v.

22 Taylor 1992, p. 39.

Alex Jettinghoff

3 Actoren en drie processen

Het tot stand komen van het Neurenberg Tribunaal is het resultaat geweest van politieke besluitvorming op internationaal niveau. Maar omdat het idee van en de eerste opzet voor een internationaal tribunaal van Amerikaanse zijde kwam en ook omdat de Verenigde Staten de andere geallieerden (voor zover nodig) ertoe 'overhaalden' hun eigen voorkeur voor een tribunaal te volgen, is deze casus beperkt tot de nationale Amerikaanse beleidsvorming (over een kwestie van buitenlandse politiek). Voor de analyse van dit proces kan gebruikgemaakt worden van een model dat is toegespitst op de Verenigde Staten. Hier is gekozen voor het model van beleidsvorming van John Kingdon uit 1984. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het model door Kingdon is ontworpen op basis van onderzoek naar grote min of meer permanente binnenlandse beleidsterreinen (gezondheidszorg en vervoer) in vreedetijd.²³ In deze bijdrage staat evenwel een casus centraal, waarin *ad hoc* beleid werd ontwikkeld op het gebied van de Amerikaanse buitenlandse politiek ten tijde van de Tweede Wereldoorlog. Niettemin is het model is hier aantrekkelijk. Allereerst omdat het een aantal elementen en onderscheidingen biedt die de belangrijkste elementen in het besluitvormingsproces naar voren kunnen halen. En voorts omdat het kan helpen de omstandigheden in kaart te brengen die de invloed van Stimson hebben gefaciliteerd dan wel gehinderd. Het model van Kingdon bestaat in hoofdzaak uit twee onderdelen: de 'deelnemers' (actoren) en drie 'stromen'. Deze hoofdbestanddelen worden hierna kort omschreven en daarna gebruikt om de casus verder te analyseren.

De actoren

Kingdon onderscheidt de actoren in twee grote categorieën: de actoren binnen het overheidsapparaat en de actoren daarbuiten.²⁴ Bij de insiders staan de president, zijn persoonlijke staf en zijn ministers voorop als invloedrijke beleidsbepalers. Daarnaast noemt hij nog actoren uit het ambtelijk apparaat en het Congres. De outsiders worden gevormd door met name de lobbygroepen van diverse pluimage, deskundigen van binnen en buiten de universiteit, de media en de publieke opinie. De belangrijkste actoren in deze casus passeren hierna de revue, waarbij getracht wordt enig licht te werpen op hun beweegredenen.

De belangrijkste actoren

Morgenthau. Het element in het milieu van Morgenthau waaraan destijds al werd gerefereerd om zijn initiatief te (dis)kwalificeren, vormden de Duits-joodse wortels van de familie. Stimson noteerde in zijn dagboek: 'Morgenthau is, not unnaturally, very bitter' en kwalificeerde het plan tendentius als 'Semitism gone wild for vengeance'.²⁵ Uiteraard werd de joodse achtergrond van Morgenthau destijds ook door Goebbels breed uitgemeten. Maar het joods-zijn speelde in het leven van Morgenthau naar verluidt geen grote rol. Hij raakte pas betrekkelijk laat geïnvolveerd.

23 Voor een overzicht van dit onderzoek zie Kingdon 1984, p. 5 e.v.

24 Kingdon 1984, p. 23 e.v.

25 Stimson & Bundy 1948, p. 327; Olick 2005, p. 31-32.

veerd in Amerikaanse acties om joodse vluchtelingen op te vangen en ook het Morgenthau-plan ontstond pas eind 1944.²⁶ Wel had Morgenthau al gedurende de Eerste Wereldoorlog een sterke antipathie ontwikkeld ten opzichte van het Duitse militarisme, dat hij in zijn jeugd tijdens een verblijf in Turkije (waar zijn vader destijds ambassadeur was) uit de eerste hand had kunnen waarnemen. Ook een andere gebeurtenis uit die tijd had een grote indruk op hem gemaakt: 'What the Turks did to the Armenians made a terrific impact on me. Later on when the Germans did the same to the Jews, I remembered the feelings I had had in Turkey during World War I.'²⁷ Morgenthau was er door deze ervaringen al vroeg van overtuigd geraakt dat het Duitse militarisme een gevaar voor de vrede was. Zijn opvatting dat drastische maatregelen nodig waren om te voorkomen dat het na de Tweede Wereldoorlog weer de kop zou opsteken, vloeide waarschijnlijk meer voort uit deze ervaringen dan uit zijn 'joodse wortels'. Morgenthau's voorkeur voor standrechtelijke executie lijkt niet het resultaat van langdurige reflectie en was waarschijnlijk ingegeven door de gedachte dat berechting te veel eer zou zijn voor deze massamoordenaars.

Stimson. Aan zijn ervaringen lijkt Stimson een andere kijk op de Duitse kwestie te hebben overgehouden. Hodgson meent dat Stimson 'was influenced by the tragic experience of watching the legacy of the First World War inexorably drag Europe toward the second'.²⁸ Hij bedoelt waarschijnlijk de *harsh peace* die de geallieerden de Duitsers in Versailles in 1919 oplegden, in het bijzonder bestaande uit immense herstelbetalingen en vrijwel volledige ontwapening. Anders dan Morgenthau had Stimson als vrijwillig artillerieofficier actief aan de gevechtshandelingen aan het front in Frankrijk deelgenomen en was derhalve meer dan gemiddeld geïnteresseerd in de nasleep van de oorlog. Voorts had hij ook later als minister van Buitenlandse zaken (1929-1933) de ontwikkelingen in Duitsland en Japan op de voet kunnen volgen.²⁹ Hij trok blijkbaar uit zijn observaties een andere conclusie dan Morgenthau: hij was een ferm voorstander van internationale politieke en economische samenwerking, waarbij de VS een leidende rol te spelen had.³⁰ Een punitieve behandeling van Duitsland zou naar zijn overtuiging desastreuze gevolgen hebben voor een groot deel van de Duitse bevolking en de kans op een nieuwe oorlog juist vergroten. Een berechting van de nazileiders achtte Stimson een goede demonstratie van de wijze waarop beschaafde staten misdadigers behandelen en bovendien het uitgelezen middel om bewijsmateriaal boven tafel te krijgen over de daden van het regime.

Stimson had waarschijnlijk nog een andere reden om tegen de acties van de minister van Financiën in het geweer te komen. De voorstellen van Morgenthau gingen dwars in tegen de plannen die bij het ministerie van Oorlog al in voorbe-

26 Blum 1970, p. 566.

27 Blum 1970, p. 8.

28 Hodgson 1990, p. 265.

29 Stimson was advocaat in New York en had daarnaast een lange loopbaan in publieke dienst. Hij was achtereenvolgens minister van Oorlog (1911-1913), gouverneur van de Filipijnen (1927-1929), minister van Buitenlandse Zaken (1929-1933) en minister van Oorlog (1940-1945).

30 Hodgson 1990, p. 137 e.v. noemt het 'liberal imperialism'.

Alex Jettinghoff

reiding waren. Het geallieerde hoofdkwartier in Londen had al voordien de opdracht gekregen van Stimsons departement om een *Handbook of Military Government for Germany* samen te stellen. Het concept van dit handboek was eveneens een steen des aanstoots voor Morgenthau, omdat het openlijk uitging van een economische wederopbouw van het naoorlogse Duitsland, mede met het oog op een mogelijke verslechtering van de verhouding met de Sovjet-Unie.³¹ De reactie van Stimson tegen de voorstellen van het ministerie van Financiën kan dus ook ingegeven zijn door overwegingen van departementale grensbewaking. *Roosevelt*. Stimson en Morgenthau behoorden tot de invloedrijkste mannen in de Amerikaanse regering op dat moment. Dat neemt niet weg dat ministers in het Amerikaanse politieke bestel – vooral in vreedstijd – naast adviseurs vooral ook uitvoerders waren van de agenda en beleidskeuzes die de president had geaccordeerd. Tijdens de oorlog had het overwicht van Roosevelt als *Commander in Chief*, met name op het vlak van buitenlandse zaken, welhaast een solistische vorm aangenomen.³² Uit de hiervoor gemaakte reconstructie van de gebeurtenissen blijkt ook duidelijk dat we te maken hebben met een bestel waarin de president in deze kwestie uiteindelijk de dienst uitmaakte.

Voor een minister die zijn voorstellen geaccordeerd wilde hebben was het essentieel dat de president naar hem wilde luisteren. Roosevelt had duidelijk zijn favorieten en daar hoorde bijvoorbeeld minister van Buitenlandse Zaken Cordell Hull niet bij. Ofschoon Buitenlandse Zaken tot de kernministeries behoorde, werd Hull soms genegeerd.³³ Wat dat betreft stonden Morgenthau en Stimson er bij Roosevelt goed voor. Morgenthau was sinds 1915 bevriend met Roosevelt, raakte betrokken in diens politieke campagnes en werd vanaf 1929 min of meer lid van diens vaste entourage.³⁴ De families Roosevelt en Morgenthau waren goede vrienden en zagen elkaar ook buiten het werk om regelmatig. Dat werd vergemakkelijkt doordat ze vlak bij elkaar in de buurt woonden. De relatie tussen Roosevelt en Stimson was afstandelijker. Stimson was een stuk ouder dan Roosevelt (hij was al 73 jaar toen bij in 1940 tot minister van Oorlog werd benoemd, Roosevelt was toen 60) en had een bestuurlijke staat van dienst die overal respect afdwong, zelfs in het Witte Huis.³⁵

De initiële reactie van Roosevelt op de voorstellen van zijn vriend Morgenthau lijkt vooral gestoeld te zijn geweest op gevoelens van retributie jegens het hele Duitse volk. Waarschijnlijk meende hij daarmee ook het sentiment van de Amerikaanse natie te vertolken. In ieder geval was Roosevelt niet direct onder de indruk van de bezwaren die Stimson naar voren bracht tegen de voorstellen van Morgen-

31 Kolko 1968, p. 325 e.v.

32 Vgl. Rossiter 1970; Levy 2010, p. 384.

33 In de dagboek aantekeningen van Morgenthau komt bijvoorbeeld een passage voor waarin Cordell Hull zich tegenover hem beklagt over het feit dat hem het inzien van de notulen van de Teheran Conferentie was geweigerd. Blum 1970, p. 570.

34 Roosevelt werd toen gouverneur van New York en benoemde Morgenthau op enkele bestuursposities in de agrarische sector van deze staat. Nadat Roosevelt in 1933 tot president was gekozen kreeg Morgenthau al snel daarna het ministerie van Financiën toegeschoven. Hij zou deze positie tot kort na de dood van Roosevelt bekleden. Blum 1970, *passim*.

35 Hodgson 1990, p. 229 e.v. over de verhouding met Roosevelt.

thau, want uit zijn demarche naar Québec blijkt duidelijk dat Roosevelt die in eerste instantie geheel naast zich neer had gelegd.

Truman. De benoeming van Truman tot vicepresident in 1944 was niet voor de hand liggend. Roosevelt had al een aantrekkelijke kandidaat in Henry Wallace, die tot de verkiezingen in 1944 zijn vicepresident was, aldus betoogt James Chace.³⁶ Wallace was een vooruitstrevend en succesvol minister van Landbouw in het kabinet van Roosevelt voordat hij in 1940 tot zijn vicepresident werd benoemd. Hij speelde in die hoedanigheid aanvankelijk een centrale rol in de productielogistiek en bewapening van de Verenigde Staten in de aanloop naar de oorlog. Hij genoot populariteit in de agrosector, de professionele dienstverlening en de vakbeweging en versloeg zijn tegenkandidaten in alle populariteitstests met gemak. Maar hij was politiek niet bijzonder uitgekookt. Op het moment dat hij zijn kandidatuur had kunnen zekerstellen ging hij op een studiereis naar China en Siberië en kwam terug met enthousiaste verhalen over *collective society* aldaar. Intussen hadden partijgenoten, die hem te links vonden, zijn positie ondergraven en Truman naar voren geschoven. Uit de partijpolitieke machinaties tijdens de Democratische Conventie van 1944 kwam de eigenlijk vrij onbekende Truman als winnaar naar voren. Als Wallace beter bij de les was gebleven en zijn populariteit beter had uitgebuit, was hij vicepresident en daarna president geworden en niet Truman. Maar het liep anders en toevallig bleek Truman een voorstander van een procedurele aanpak. Dat Truman instemde met het voorstel voor een tribunaal brengt Overy in verband met zijn ervaring als rechter.³⁷

Overige actoren

Hoge ambtenaren. Morgenthau en Stimson hadden veel werk aan dit dossier gedelegeerd aan hun naaste medewerkers, Harry Dexter White en John McCloy. Beide topambtenaren waren vanaf een vroeg stadium nauw bij de ontwikkelingen in dit dossier betrokken en hun initiatieven steunden en beïnvloedden beide ministers. Van White is al gememoreerd dat hij degene was die Morgenthau op de hoogte bracht van de plannen die op andere ministeries in voorbereiding waren ten aanzien van de 'Duitse kwestie'. Hij ontwierp ook de eerste versies van de notitie die later het 'Morgenthau-plan' zou gaan heten. McCloy was de belangrijkste penvoerder van zijn ministerie in deze kwestie. Het is mogelijk dat hij de bron is geweest van het perslek dat Roosevelt afstand deed nemen van de voorstellen van Morgenthau. De memoires van Stimson bevatten de geheimzinnige opmerking dat het lekken hem irriteerde maar niet verbaasde.³⁸ Het kan zijn dat hij hierin de hand van zijn assistent McCloy herkende, die op eigen initiatief handelde en meende in de geest van zijn chef te handelen.³⁹ McCloy-biograaf Bird merkt in dit verband fijntjes op dat de rol van McCloy onduidelijk is, maar dat hij in deze

36 Chace 2001, p. 782 e.v.

37 Overy 2003, p. 5. Truman was twee jaar County Judge in Jackson County, Missouri.

38 Stimson & Bundy 1948, p. 335.

39 Zoals ook gesuggereerd door Olick 2005, p. 32, overigens zonder bronvermelding.

Alex Jettinghoff

periode regelmatig contact had met de eerste bron van het nieuws, Arthur Krock, die chef was van de Washingtonredactie van *The New York Times*.⁴⁰

Het Congres. In de literatuur over het Morgenthau-plan en het tribunaal wordt opvallend weinig gezegd over het Congres. Er schijnt in het Congres weinig steun te zijn geweest voor de daarin voorgestelde aanpak van de Duitse economie.⁴¹ Maar de voorstellen over de berechting van de nazileiders riepen daar blijkbaar geen sterke reacties op.⁴² Dat was uiteraard anders geweest als het risico had bestaan dat ook Amerikanen zich voor hun daden voor het tribunaal zouden hebben moeten verantwoorden.

Lobbygroepen. In lobbyland Amerika dient vervolgens de mogelijke invloed van de pressiegroepen te worden afgetast. Het ligt daarbij voor de hand te vermoeden dat er destijds een sterke joodse lobby aan het werk is geweest om retributieve maatregelen te bepleiten, zoals onder meer vervat in de voorstellen van Morgenthau. Het blijkt echter dat Amerikaanse joodse organisaties zich niet gemeenschappelijk uitgesproken hebben over deze voorstellen. De joodse lobby nam onderling sterk verschillende standpunten in. Er waren zionistische groeperingen (verenigd in het *American Jewish Congress*) die wel sympathie voor dergelijke voorstellen hadden, maar andere (zoals de *Jewish Labor Committee* en de *Central Conference of American Rabbis*) sloegen een veel verzoenender toon aan.⁴³

Agendapunten, alternatieven en politieke processen

Het tweede hoofdbestanddeel van het beleidsvormingsmodel van Kingdon bestaat uit drie processen die min of meer onafhankelijk van elkaar door de diverse actoren worden gedreven.

Het eerste proces is de stroom van omstandigheden die door een of meerdere actoren tot 'problemen' worden bestempeld. Het gaat om een agenda van problemen, waaraan nieuwe punten worden toegevoegd en waarvan bestaande punten kunnen afvallen.⁴⁴ Kingdon onderscheidt daarbij twee typen agenda: de 'overheidsagenda' (de lijst van problemen waaraan de overheid aandacht besteedt) en de 'beslissingsagenda' (de lijst van kwesties waarin een beslissing genomen gaat worden).⁴⁵

Het tweede proces is dat van de vorming van beleidsalternatieven voor een agendapunt.⁴⁶ Soms zijn er tal van oplossingen voor een probleem in omloop. Deze

40 Bird 1992, p. 226; zie ook Greiner 1995, p. 185 e.v.

41 Volgens Shafir was er in het Congres weinig steun voor de voorstellen van Morgenthau; Shafir 1999, p. 45.

42 De Amerikaanse belangstelling ging veel sterker uit naar de berechting van oorlogsmisdrijven die de Duitsers hadden begaan tegen Amerikaanse soldaten. Dat blijkt uit het Malmédy massacre trial dat in 1946 te Dachau alleen door de Amerikanen werd georganiseerd. Het betrof de moord op 86 Amerikaanse soldaten bij Malmédy, die door de tankeenheid 'Peiper' tijdens het Ardennen-offensief krijgsgevangen waren genomen. Dit zorgde voor heftige en wraakzuchtige reacties in de Amerikaanse media. Van de ruim 70 verdachten kregen er ruim 40 de doodstraf. Geen van deze vonnissen werd overigens voltrokken. Bass 2000, p. 178.

43 Shafir 1999, p. 37 e.v.

44 Kingdon 1984, p. 90 e.v.

45 Kingdon 1984, p. 4.

46 Kingdon 1984, p. 117 e.v.

oplossingen worden ontwikkeld, circuleren en verdwijnen in kringen van beleids-specialisten. Een belangrijke rol is hier weggelegd voor beleidsentrepreneurs. Het zijn mensen binnen of buiten de overheid die tijd, energie en geld investeren in het promoten van bepaalde beleidsopties. Zij moeten beschikken over verschillende kwaliteiten, waaronder met name een grote mate van volharding.

Het derde proces noemt Kingdon de 'politieke stroom', gebeurtenissen in het politieke proces die de andere twee processen sterk kunnen beïnvloeden.⁴⁷ Het gaat in feite om incidenten en veranderingen die relevant worden geacht in de permanente strijd om politieke macht, die zich in en om de politieke machinerie afspeelt. Kingdon noemt in de eerste plaats de inschatting die de deelnemers maken van (veranderingen in) het politieke klimaat in het land. Daarnaast kunnen deelnemers gevoelig zijn voor (veranderingen in) de verhoudingen tussen georganiseerde belangen. Verder kunnen wisselingen van personen op sleutelposities (president, ministers) en veranderingen van meerderheden in het Congres beslissend zijn voor de bepaling van de beleidsagenda en de selectie van oplossingen.

Agendavorming

In de loop van 1943 werd steeds duidelijker dat Duitsland de oorlog aan het verliezen was. Het is dan ook niet verwonderlijk dat daarna ergens in de ambtelijke bureaucratie (zoals die van de Amerikaanse ministeries van Buitenlandse Zaken en Oorlog) voorbereidingen werden getroffen voor het ontwikkelen van Amerikaans beleid ten aanzien van het naoorlogse Duitsland. Daarmee kwam deze kwestie op wat Kingdon de 'overheidsagenda' noemt. Toen Morgenthau lucht kreeg van de gematigde ontwerpvoorstellen en bij Roosevelt meer punitieve voorstellen bepleitte, verplaatste hij in feite het agendapunt van de overheidsagenda naar de 'beslissingsagenda'. Morgenthau was degene die dit agendapunt bij de president aankaartte, niet Stimson. Ook leek Morgenthau daarin aanvankelijk zeer succesvol, want Roosevelt ging er voortvarend mee aan de slag. De afwijzende reacties in de landelijke pers naar aanleiding van het uitlekken van het Morgenthau-plan leidden ertoe dat het hele plan door de president van de beslissingsagenda werd afgevoerd. Dat betekende overigens niet dat de kwestie ook van de overheidsagenda verdween. Op verschillende plekken in het ambtelijk apparaat werd voortgewerkt aan de gedachtevorming over de 'Duitse kwestie'. Pas bij het aantreden van zijn opvolger Truman kwam het weer op de beslissingsagenda. Opmerkelijk aan de gang van zaken is, dat het punt van de behandeling van nazileiders maar een klein onderdeel vormde van een veel groter pakket van maatregelen inzake de 'Duitse kwestie'. Het was daar blijkbaar zodanig mee verknocht dat ook dit punt van de beslissingsagenda verdween, ook al vormde het geen onderdeel van de plannen waar de pers zo tegen fulmineerde.

Alternatieven

Zoals gezegd was het voorstel van Morgenthau om de nazileiders standrechtelijk te executeren in die tijd geen uitzonderlijk denkbild. Die aanpak had ook de

47 Kingdon 1984, p. 145 e.v.

Alex Jettinghoff

voorkeur van de Britse regering. Bij Morgenthau was het een onderdeel van de punitieve behandeling die hij voor Duitsland voorstond. Ook Roosevelt had blijkbaar geen bedenkingen bij standrechtelijke executie. Stimson roeide met zijn voorstel voor een tribunaal tegen de stroom in.

Maar het idee van een internationaal tribunaal was geen nieuw idee van Stimson. Het was al eerder geopperd, bijvoorbeeld in en na de Eerste Wereldoorlog.⁴⁸ Met name de Britse premier Lloyd George was toen een voorstander van een internationaal tribunaal om de Duitse keizer te berechten. De berechting van de aanstichters van de oorlog stond hoog op de agenda in Versailles, maar de Amerikaanse voorzitter van de adviescommissie (de minister van Buitenlandse Zaken, Lansing), welke voor deze kwestie werd ingesteld, voelde weinig voor een internationaal tribunaal.⁴⁹ Na enig touwtrekken achter de schermen verdween de berechting van de keizer voor een internationaal tribunaal voor oorlogsmisdaden uit het commissievoorstel en het uiteindelijke verdrag van 1919. Gezien deze voorgeschiedenis is het ironisch dat het Verenigd Koninkrijk, dat eerder een sterk voorstander was van een internationaal tribunaal, in de Tweede Wereldoorlog vasthoudend een geheel tegengestelde positie betrok. Tijdens het interbellum werd verscheidene keren een voorstel gedaan tot de vestiging van een permanent internationaal gerechtshof, maar uiteindelijk zonder resultaat.⁵⁰ Het was een idee dat al geruime tijd in diplomatieke en rechtsgeleerde kringen circuleerde en Stimson was daar blijkbaar van op de hoogte.

De politieke stroom

Stemmingswisselingen in het politieke klimaat, het komen en gaan van lobby-campagnes, electorale ontwikkelingen, veranderende partijverhoudingen, competentieverschuivingen en benoemingen op sleutelposities behoren tot wat Kingdon de 'politieke stroom' noemt. Gebeurtenissen in deze stroom kunnen het proces van agendavorming en de selectie van beleidsalternatieven ingrijpend beïnvloeden. Dat gebeurde ook in deze geschiedenis en wel op twee verschillende momenten en manieren.

De eerste gebeurtenis was de golf van kritiek die in de media over het uitgelekte Morgenthau-plan werd uitgestort. Roosevelt nam afstand van de voorstellen van Morgenthau omdat hij vreesde anders zijn kansen op herverkiezing te schaden. Zijn reactie had tot gevolg dat de voorstellen van Stimson voor een internationaal tribunaal tijdens de laatste ambtsperiode van Roosevelt niet meer op de beslissingsagenda kwamen.

Daarin kwam pas verandering toen Roosevelt na zijn overlijden werd opgevolgd door zijn vicepresident Truman. Deze benoeming gaf de doorslag. Truman hield Stimson aan als minister van Oorlog en ontpopte zich als een voorstander van een internationaal tribunaal. In het model van Kingdon is dit het beslissende moment, waarop daardoor de drie stromen bij elkaar komen: (1) het was steeds

48 Zie Taylor 1992, p. 14 e.v.

49 Hij zou ervoor bevreesd zijn geweest dat de Bolsjewieken de macht in Duitsland zouden overnemen, hetgeen de Amerikaanse belangen zou schaden. Maguire 2000, p. 9 e.v.

50 Cassese 2003, p. 328-329.

urgenter geworden om over deze kwestie te beslissen naarmate het einde van de oorlog dichterbij kwam; (2) het voorstel van Morgenthau was afgeserveerd en het uitgewerkte voorstel van Stimson lag gereed voor het juiste moment; (3) dat juiste moment kwam met de benoeming van de nieuwe president. Stimson kon zijn uitgewerkte alternatief nu wel door de president laten accorderen. De positie van de Verenigde Staten ten aanzien van deze kwestie was nu bepaald: de nazi-leiders zouden zich moeten verantwoorden voor een internationaal tribunaal.

4 Van Neurenberg naar Den Haag

Op 3 mei 1945 kwam het internationale tribunaal ter sprake in een vergadering van de geallieerde ministers van Buitenlandse Zaken (waarbij na de bevrijding ook Frankrijk zich had aangesloten) in San Francisco, in de marge van de oprichting van de Verenigde Naties. Daar bleek een belangrijke voorstander van standrechtelijke executie, Engeland, overstag te zijn gegaan en akkoord te gaan met en te willen participeren in een internationaal tribunaal. Ook Frankrijk, dat zich *in extremis* bij de 'grote drie' had gevoegd, bleek een voorstander van een proces. Daarmee leek de laatste horde naar een tribunaal genomen, want ook de Sovjets prefereerden een proces.

Stimson had uiteindelijk het pleidooi voor een internationaal tribunaal gewonnen. Maar daarna moest het idee in gezamenlijk overleg tussen de bondgenoten nog concreet uitgewerkt worden. De strafbare feiten die uiteindelijk in artikel 6 van het IMT Handvest werden opgesomd omvatten uiteraard de traditionele oorlogsmisdrijven tegen soldaten, burgers en eigendommen van de vijand.⁵¹ Van deze oorlogsmisdrijven werd in het Handvest in artikel 6 sub b een niet-limitatieve opsomming gegeven.⁵² Daarnaast kwamen er van diverse zijden nieuwe suggesties ter tafel.

Het begrip 'misdrijven tegen de menselijkheid' werd aan Jackson gesuggereerd door de Britse volkenrechtsoogleraar Hersch Lauterpacht.⁵³ Het kwam uiteindelijk terecht in artikel 6 sub c van het Handvest en kreeg als omschrijving: 'murder, extermination, enslavement, deportation, and other inhumane acts committed against any civilian population, before or during the war, or persecutions on political, racial or religious grounds in execution of or in connection with any crime within the jurisdiction of the Tribunal, whether or not in violation of the domestic law of the country where perpetrated.' Het voorstel van Bernays om ook de vervolging van dergelijke misdrijven uit de periode voor de oorlog mogelijk

51 Zoals omschreven in de Haagse Conventies van 1899 en 1907 en de Geneefse Conventies van 1864, 1906 en 1929.

52 Artikel 6 sub b van het Handvest noemt: 'murder, ill-treatment or deportation to slave labour or for any other purpose of civilian population of or in occupied territory, murder or ill-treatment of prisoners of war or persons on the seas, killing of hostages, plunder of public or private property, wanton destruction of cities, towns or villages, or devastation not justified by military necessity.'

53 Koskenniemi 2004, p. 639 e.v. Lauterpacht studeerde aan de Jan Kazimierz Universiteit te Lvów, net als de in de bijdrage van Baas beschreven Lemkin, wiens begrip 'genocide' uiteindelijk niet in het Handvest van het IMT werd opgenomen.

Alex Jettinghoff

te maken werd evenwel niet gevolgd. In artikel 1 van het Handvest werd die mogelijkheid afgesneden door de bepaling dat het tribunaal bevoegd was voor de berechting en bestraffing van *oorlogsmisdadigers*.

De misdaden waar het de meeste geallieerden vooral om te doen was, kregen de titel 'misdrijven tegen de vrede'. Het voorstel voor deze benaming kwam van de Sovjet-delegatie.⁵⁴ De uiteindelijke omschrijving ervan in artikel 6 sub a van het Handvest werd: 'planning, preparation, initiation or waging of a war of aggression, or a war in violation of international treaties, agreements or assurances, or participation in a common plan or conspiracy for the accomplishment of any of the foregoing.' Het begrip 'agressieve oorlog' in deze formulering was afkomstig van de Amerikaan William Chanler, een reservekolonel in het Amerikaanse leger met directe toegang tot Roosevelt, die zijn voorstel ondersteunde. De oorspronkelijke opzet van Bernays kwam echter niet ongeschonden uit de onderhandelingen van de vier bondgenoten. De Britten leken zich aanvankelijk wel in de Amerikaanse aanpak te kunnen vinden, maar toen de continentale bondgenoten bezwaren inbrachten tegen de hun vreemde criminele organisatie/samenspanningsbenadering, gingen de Britten met de oppositie mee.⁵⁵ Dit leidde tot langdurig en aanvankelijk uitzichtloos onderhandelen. Op het moment dat de conferentie alsnog mis dreigde te lopen werd de knoop op het hoogste niveau (op de conferentie in Potsdam) doorgehakt en ging men op hoofdpunten akkoord met een aangepaste versie van de Amerikaanse voorstellen. Artikel 6 sloot nu af met de zinsnede: 'Leaders, organizers, instigators and accomplices in the formulation or execution of a common plan or conspiracy to commit any of the foregoing crimes are responsible for all the acts performed by any persons in execution of such a plan.' De criminele organisaties werden niet in het Handvest opgenomen. Hiermee liet men ook de organisatorische aanpak die Bernays voor ogen stond varen.

Dat is een schamele oogst, al heeft Bernays' aanpak wel enkele andere sporen nagelaten. Het begrip 'samenspanning' werd opnieuw gebruikt in het Tokyo-tribunaal, dat sterk op de leest van het Handvest van het IMT was geschoeid.⁵⁶ En ook is Bernays' focus op organisaties te herkennen in de opzet van de serie van twaalf vervolgtribunalen die later in de Amerikaanse zone onder leiding van hoofdaanklager Telford Taylor werden georganiseerd. Daarbij was de insteek duidelijk die van het aansprakelijk stellen van de leiders van de van oorlogsmisdrijven verdachte organisaties van het Derde Rijk: het leger, geledingen van de SS, ministeries, bedrijfsleven en rechterlijke macht.⁵⁷

Stimson is trots geweest op het Neurenberg Tribunaal. Dat is op te maken uit zijn verdediging ervan in *Foreign Affairs* van 1947 (toen hij al een paar jaar met pensioen was) tegen kritiek op het Tribunaal die na de oorlog in zijn eigen land naar voren was gebracht. Zo had bijvoorbeeld de president van het Amerikaanse Hoogerechtshof, Harlan Fiske Stone, het IMT getypeerd als een *high-grade lynching party*. En George Kennan, een hoge ambtenaar op het ministerie van Buitenlandse

54 Smith 1977, p. 59.

55 Smith 1977, p. 51 e.v.

56 Dower 1999, p. 454 e.v.

57 Heller 2011.

Zaken en de architect van de Amerikaanse koudeoorlogpolitiek, vond het een prentieuze vertoning die een smet wierp op de Amerikaanse buitenlandse politiek, omdat het de gruweldaden die de Sovjets voor en tijdens de oorlog hadden begaan buiten beschouwing had gelaten.⁵⁸ Beiden zagen in het tribunaal vooral een geval van overwinnaarsrechtspraak, waarbij de misdaden van de overwinnaars buiten beschouwing werden gelaten en de misdaden van de verliezers werden berecht op grond van *ex post facto* bepalingen van internationaal recht. Stimson verdedigde het tribunaal tegen dit verwijt door te wijzen op de les van de Eerste Wereldoorlog die was neergelegd in het Kellogg-Briand Verdrag van 1928, waarin agressieve oorlog door de deelnemende staten werd afgezworen. Het Handvest van het IMT bouwde zijns inziens daarop voort en van een *ex post facto* strafbepaling was daarom volgens hem geen sprake. Stimson hoopte dat het vooruitzicht van een internationaal tribunaal politieke leiders van oorlog zou doen terugschrikken. De man, tot wiens portefeuille het ontwikkelen en gebruik van de eerste atoombommen had behoord, waarschuwde ervoor dat 'a continuance of war will in all probability end with the destruction of our civilization'.⁵⁹

Teneinde voorgoed een einde te maken aan twijfels over de legitimiteit van de in het IMT Handvest geformuleerde internationale delicten en de berechting ervan door een internationaal tribunaal, werd in het kader van de pas opgerichte Verenigde Naties gewerkt aan het verankeren van normen van internationaal strafrecht in internationale verdragen en het opzetten van een permanent internationaal strafhof. Wat de normen betreft, werd er wel vooruitgang geboekt (zie bijvoorbeeld het Genocide Verdrag), maar het werk aan een permanent strafhof kwam stil te liggen door de Koude Oorlog. Het werd dan ook pas weer hervat toen in de jaren negentig de Koude Oorlog ten einde liep. De massale gruweldaden die tijdens de oorlogen in voormalig Joegoslavië en Rwanda waren begaan vormden voor de Veiligheidsraad (intussen het bevoegde orgaan in kwestie) aanleiding *ad hoc* tribunalen in te stellen. Intussen was bij de Verenigde Naties ook weer een internationaal strafhof op de agenda geplaatst, dat ten slotte sinds 2002 gevestigd is in Den Haag.⁶⁰ De Verenigde Staten waren ironisch genoeg een van de grote landen die het Statuut van Rome uiteindelijk niet ratificeerden.

5 Afronding

Het heeft er even naar uitgezien dat Amerika en Engeland het tijdens de Tweede Wereldoorlog met elkaar eens waren over de standrechtelijke executie van de Nazileiders. Dit was onderdeel van een plan van de Amerikaanse minister van

58 Maguire 2000, p. 150 e.v.

59 Stimson 1947, p. 189. Het betoog betrof vooral de misdrijven tegen de vrede (agressieve oorlog) omdat het kritisch debat over het Neurenberg Tribunaal zich in Amerika daartoe beperkte. Dat kwam omdat de Amerikaanse aanklagers dat deel van de tenlastelegging voor hun rekening hadden genomen. Dat was ook een Amerikaanse keuze, omdat men destijds van mening was dat het Amerikaanse publiek minder geïnteresseerd zou zijn in de andere misdrijven. Zie Bass 2000, p. 178.

60 Cassese 2003, 341 e.v.

Alex Jettinghoff

Financiën Morgenthau, waarvoor hij aanvankelijk de steun van president Roosevelt wist te winnen. Zijn collega Stimson, Amerikaans minister van Oorlog, verzette zich daartegen en bepleitte het instellen van een internationaal tribunaal voor de berechting van de nazileiders. Toen het Morgenthau-plan naar de pers werd gelekt en daar werd afgebrand nam Roosevelt er schielijk afstand van. Ook al was van deze president geen beslissing te verwachten, op het ministerie van Stimson werd niettemin het voorstel voor een internationaal tribunaal uitgewerkt. De beslissing viel enige tijd later, na het overlijden van Roosevelt. Stimson bleef aan als minister van Oorlog en zijn voorstel verwierf de instemming van Roosevelts opvolger Truman, die de knoop wel doorhakke.

Stimson was niet zozeer degene die de Duitse kwestie in eerste instantie op de beslissingsagenda wist te krijgen, want dat deed Morgenthau. Hij verzette zich echter vooral tegen diens beleidsvoorstel en propageerde een duidelijk alternatief. Stimson vertoont in deze casus enkele trekken van wat Kingdon een 'beleids-entrepreneur' noemt. Hij probeert met kracht van argumenten zijn voorstellen in de regering aanvaard te krijgen. Wanneer dat niet lukt laat hij niettemin zijn voorstel verder uitwerken. Vervolgens wacht hij geduldig op het openen van een *window of opportunity* voor het aanvaard krijgen van zijn voorstel en slaat dan toe.⁶¹

De oorlogsomstandigheden hebben het proces van besluitvorming enkele typische trekken gegeven, die in vreedstijd waarschijnlijk minder worden aangetroffen. Wat in de eerste plaats opvalt, is dat de besluitvorming zich wat de actoren betreft voornamelijk in een zeer kleine kring van *insiders* heeft afgespeeld. Morgenthau en Stimson (en hun naaste medewerkers) waren in deze kwestie de hoofdrolspelers die de beslissingsbevoegde president voor hun voorstellen trachtten te winnen. Andere actoren die onder normale omstandigheden een rol van betekenis kunnen spelen (zoals het Congres, deskundigen van universiteiten, lobbygroepen) traden niet sterk op de voorgrond. Dit kwam doordat dergelijke beleidsprocessen in beginsel geheim waren en Roosevelt in buitenlandse aangelegenheden zijn kaarten dicht tegen de borst hield. In de tweede plaats werd de hele beleidscyclus vrij snel voltooid. De groeiende urgentie van een beslissing was een logisch gevolg van het verloop van de oorlog.

Literatuur

- Bass, G.J., *Stay the Hand of Vengeance: the Politics of War Crimes Tribunals*, Princeton: Princeton University Press 2000.
- Bird, K., *The Chairman. The making of the American Establishment*, New York: Simon & Schuster 1992.
- Blum, J.M., *Roosevelt and Morgenthau. A Revision and Condensation of 'From the Morgenthau Diaries'*, Boston: Houghton Mifflin 1970.
- Casey, S., 'The Campaign to Sell a Harsh Peace for Germany to the American Public, 1944-1948', *History* 2005, vol. 90, p. 62-92.
- Cassese, A., *International Criminal Law*, Oxford: Oxford University Press 2003.

61 Kingdon 1984, p. 190 e.v.

- Cesarani, D., 'The International Military Tribunal at Nuremberg: British Perspectives', in: H.R. Reginbogin & C.J.M. Safferling (eds.), *The Nuremberg Trials: International Criminal Law Since 1945*, München: K.G. Saur 2006, p. 31-37.
- Chace, J., 'The Presidency of Henry Wallace', in: R. Cowley (ed.), *What if? Eminent historians imagine what might have been*, New York: Putnam 2001, p. 782-803.
- Dower, J.W., *Embracing Defeat. Japan in the Wake of World War II*, New York: Norton 1999.
- Greiner, B., *Die Morgenthau-Legende. Zur Geschichte eines umstrittenen Plans*, Hamburger Edition 1995.
- Harris, W.R., 'Tyranny on Trial: Trial of major German War Criminals in Nuremberg, Germany, 1945-1946', in: H.R. Reginbogin & C.J.M. Safferling (eds.), *The Nuremberg Trials: International Criminal Law Since 1945*, München: K.G. Saur 2006, p. 106-110.
- Heller, K.J., *The Nuremberg Military Tribunals and the Origins of International Criminal Law*, Oxford: Oxford University Press 2011.
- Hodgson, G., *The Colonel. The Life and Wars of Henry Stimson 1867-1950*, New York: Knopf 1990.
- Kolko, G., *The Politics of War. The World and United States Foreign Policy 1943-1945*, New York: Vintage Books 1968.
- Koskennemi, M., 'Hersch Lauterpacht (1897-1960)', in: J. Beatson & R. Zimmermann (eds.), *Jurists Uprooted: German-speaking Émigré lawyers in Twentieth-century Britain*, Oxford: Oxford University Press 2004, p. 601-661.
- Maguire, P., *Law and War. An American Story*, New York: Columbia University Press 2000.
- Olick, J.K., *In the House of the Hangman. The Agonies of German Defeat, 1943-1949*, Chicago: University of Chicago Press 2005.
- Overly, R., 'The Nuremberg trials: international law in the making', in: P. Sands (ed.), *From Nuremberg to The Hague; The Future of International Criminal Justice*, Cambridge: Cambridge University Press 2003, p. 1-29.
- Rees, L., *Behind Closed Doors: Stalin, the Nazis and the West*, BBC Books 2009.
- Rossiter, C., *Constitutional Dictatorship, Crisis Government in Modern democracies*, Princeton: Princeton University Press 1948.
- Schmitz, D.F., *Henry M. Stimson: the First Wise Man*, SR Books 2000.
- Shafir, S., *Ambiguous Relations. The American Jewish Community and Germany since 1945*, Detroit: Wayne State University Press 1999.
- Smith, B.F., *Reaching Judgment at Nuremberg*, New York: Basic Books 1977.
- Stimson, H.L., 'The Nuremberg Trial: Landmark in Law', *Foreign Affairs* 1947, vol. 25, p. 179-189.
- Stimson, H.L. & M. Bundy, *On Active Service and War*, New York: Hutchinson 1948.
- Taylor, T., *Anatomy of the Nuremberg Trials. A Personal Memoir*, New York: Knopf 1992.